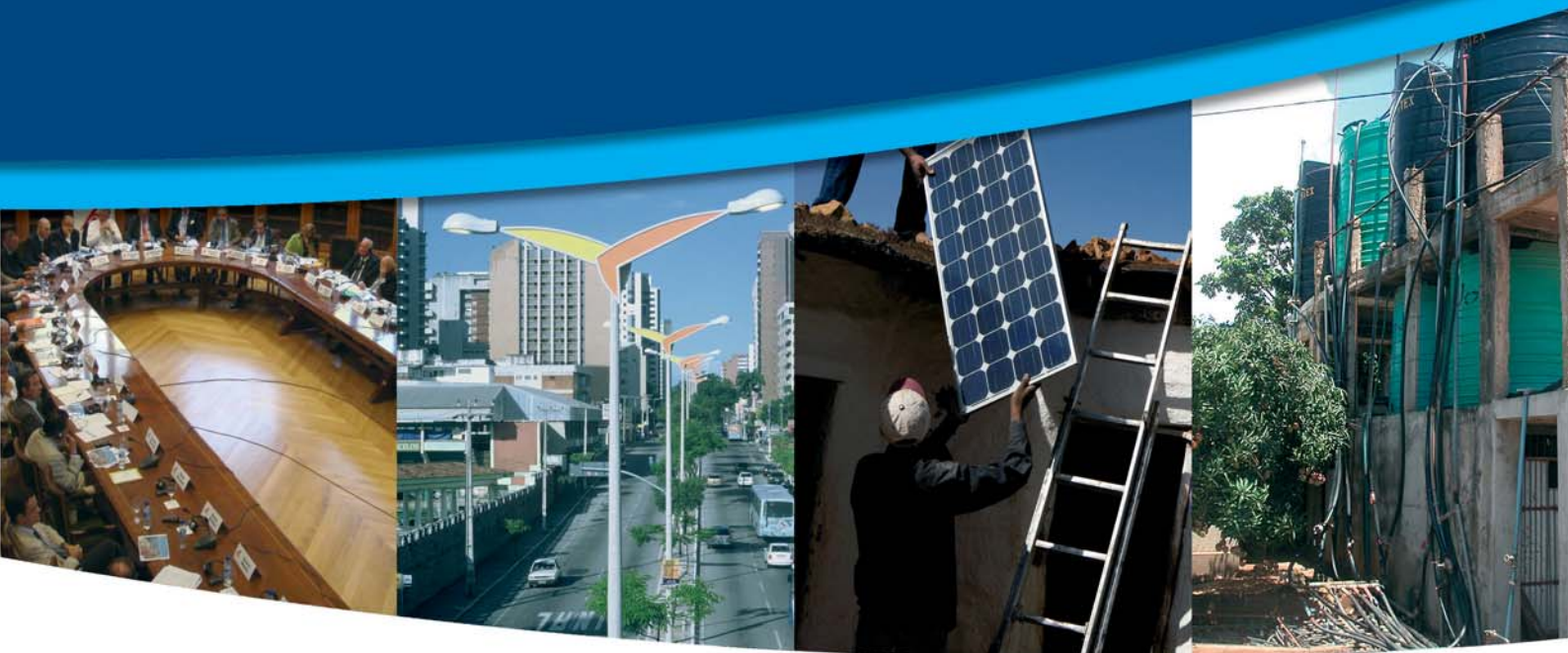


# La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels

Rapporteurs : Jean-Marie TETART et Cédric LE BRIS



Synthèse du groupe de travail  
« Gestion contractuelle des services essentiels »  
présidé par Claude MARTINAND



Comité pour la Charte des services essentiels

INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE

Groupe de travail « Gestion contractuelle des services essentiels »

Président : Claude MARTINAND

***La contractualisation :  
une clé pour la gestion durable  
des services essentiels.***

Rapporteurs : Jean-Marie TETART et Cédric LE BRIS

# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	5
I. UN CADRE D'ACTION CONTEXTUALISÉ ET PARTAGÉ POUR CONTRACTUALISER .....	6
A. Resituer le service dans la société .....	6
B. Clarifier les frontières des services essentiels .....	8
C. Susciter un diagnostic et une vision partagée des finalités .....	9
II. LES RELATIONS INTER-ACTEURS DANS LE CADRE DES CONTRATS .....	12
A. Le contrat, un objet en mouvement et malléable .....	12
B. Les partenaires du processus contractuel .....	14
C. La responsabilité sociétale de l'opérateur de service .....	16
CONCLUSION .....	18
BIBLIOGRAPHIE .....	19
MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL .....	20

---

Ce document constitue la synthèse des travaux qui se sont déroulés de février 2007 à août 2008 au sein du groupe de travail « Gestion contractuelle des services essentiels », présidé par Claude Martinand. Ces travaux, réunis sous forme de contributions de chacun des membres du groupe de travail, sont disponibles sur le site de l'Institut de la Gestion Déléguée ([www.fondation-igd.org](http://www.fondation-igd.org)). Le site a également vocation à réunir des travaux et articles complémentaires sur le thème de la démarche de contractualisation pour les services essentiels.

L'Agence française de Développement a apporté un soutien particulier à ce groupe de travail en proposant d'éditer le rapport regroupant l'ensemble des contributions dans sa collection « Notes et documents ». Le rapport est notamment accessible par l'intermédiaire du site internet de l'AFD ([www.afd.fr](http://www.afd.fr)). Que ce partenaire précieux trouve ici l'expression des remerciements de l'ensemble des membres du groupe de travail.

La présente synthèse opère de fréquents renvois aux contributions des membres du groupe : ces renvois sont signalés par le nom de leur auteur précédé d'un astérisque. Pour un approfondissement, le lecteur est invité à se rapporter au rapport du groupe de travail.

# INTRODUCTION

Le véritable défi de la gestion des services publics, dans les pays en développement, est d'en permettre l'accès à tous ; dans tous les pays, de maintenir un niveau de services dont le coût reste supportable pour tous ; et dans tous les cas, de le faire dans des conditions durables qui ne conduisent pas à des effets contraires aux objectifs.

En amont des questions de nature financière ou technique, ce défi est d'abord celui de la capacité à articuler autour d'objectifs communs les différents acteurs qui interviennent à des degrés divers dans les services essentiels. C'est donc **dans le champ de la gouvernance, et dans le domaine du politique**, que peuvent s'amorcer les perspectives réalistes d'amélioration de l'accès et de la gestion durable de ces services. La clarification des responsabilités de chacun, le fait de les assumer pleinement, et leur répartition claire constituent le préalable à l'action collective et coordonnée.

Lors des deux dernières décennies, plusieurs tentatives de réforme ont emprunté cette voie : la séparation des fonctions de régulation des fonctions d'exploitation, ou la promotion des schémas de partenariats public-privé, sont deux modalités complémentaires de partage des responsabilités entre acteurs. Leur application limitée à certains acteurs (excluant les autres) et une approche parfois considérée comme trop dogmatique des contextes particuliers ou leur ignorance ont conduit à un relatif insuccès de ces réformes. Nombre d'acteurs se rejoignent aujourd'hui sur ce constat : il ne peut pas être question de « modèle unique » à proposer au monde, pas plus que de « solution miracle ». Chaque pays doit s'employer à faire émerger le mode de gouvernance des services essentiels qui lui sera le plus adapté, impliquant tous les acteurs qu'ils soient publics, privés, associatifs, et tenant compte des usagers. L'heure est donc à la **contextualisation** des contrats et des mécanismes de régulation. Elle est aussi à la réhabilitation d'acteurs qui ont été marginalisés, à l'instar des entreprises publiques ou des opérateurs du secteur informel. Elle est enfin à la réintroduction de pratiques faiblement diffusées, comme le débat public et le dialogue multipartite.

L'ensemble de ces évolutions laisse entrevoir un chemin non pas vers un « nouveau modèle », mais vers **une méthode pour appréhender globalement et mettre en œuvre efficacement la gestion des services essentiels**. Au sein d'un groupe de travail initié par l'IGD<sup>1</sup>, une vingtaine de professionnels ont mis en commun leur expérience et leur pratique de ces services pour en faire émerger les bases et en consolider les principes. Au-delà des contrats -objets juridiques, la gestion des services essentiels est apparue clairement comme **un processus de long terme, de nature éminemment politique et localisée, dont le succès -l'accès pour tous aux services- résulte avant tout des interactions entre l'ensemble des acteurs impliqués**.

La **démarche de contractualisation**, qui est présentée dans cette synthèse issue des contributions du groupe de travail, précède, intègre et dépasse la notion de contrat comprise en tant qu'outil juridique de formalisation des engagements réciproques. Elle s'inspire de la philosophie du contrat (consentement libre, loyauté mutuelle, durée définie et objectifs à atteindre, jeu gagnant-gagnant) pour en élargir l'horizon temporel, les enjeux et le nombre de parties prenantes, tout en l'insérant dans la société. La démarche ne préjuge pas des modalités de gestion des services les plus adaptées, qui sont construites progressivement dans une optique de coproduction des services. Elle peut néanmoins garantir que les conditions favorables pour l'élaboration d'un projet réaliste, équitable et pérenne soient réunies. Un contrat sans démarche de contractualisation a toutes les chances d'être un échec.

Cette synthèse s'articule en deux parties. La première s'intéresse au cadre de coopération entre les acteurs, ou « ingénierie sociétale », toile de fond des contrats. La seconde porte sur l'ingénierie contractuelle proprement dite, soit les relations entre acteurs au niveau du contrat.

<sup>1</sup> La liste des membres du groupe de travail figure en page 20.

# I. UN CADRE D'ACTION CONTEXTUALISÉ ET PARTAGÉ POUR CONTRACTUALISER.

Les services essentiels ne sont pas des activités comme les autres : « ils intègrent, au-delà de leur portée juridique et économique, une dimension sociale et politique déterminante »<sup>2</sup>. La mise en œuvre des services essentiels pour tous est donc moins une question d'excellence technique ou d'abondance financière, que de rapports sociaux entre groupes d'acteurs, chacun avec ses responsabilités. Avant toute chose, il convient de comprendre le contexte qui va influencer sur le comportement de ces acteurs (A). Il faut ensuite veiller à circonscrire le champ de chacun des services, en termes d'acteurs, de territoire et de paramètres économiques (B). Enfin, la mise en tension des acteurs suppose qu'une vision cohérente des finalités et des rôles respectifs soit partagée par toutes les parties prenantes (C).

## A. RESITUER LE SERVICE DANS LA SOCIÉTÉ.

### LE CONTEXTE CULTUREL ET SOCIAL.

L'approche des services essentiels par les sciences sociales a permis de remettre en cause l'idée que les concepts et les outils ont un sens universel. **Chaque société réinterprète selon sa culture et son histoire** ce qui apparaît de prime abord comme des références partagées. La culture peut être définie comme « ce qui donne sens à ce que vivent les hommes et ce qui s'incarne dans leur façon d'interagir les uns avec les autres, de juger leurs comportements »<sup>3</sup>. Les notions de coopération et de confiance, au fondement de l'idée de contrat, peuvent alors recouvrir des pratiques et des valeurs qui diffèrent selon les histoires particulières. Le terme « contrat » lui aussi peut donner lieu à des compréhensions différentes : au Liban, le contrat était perçu par l'opérateur français comme le moyen de séparer clairement les responsabilités, chacun ayant une sphère autonome de décision. Pour les responsables publics libanais, le contrat relevait au contraire d'une responsabilité conjointe, chacun pouvant exprimer son point de vue sur un problème donné, leur idéal étant de « travailler d'une seule main »<sup>4</sup>. Ces divergences sous-jacentes ont contribué aux tensions nées de la mise en œuvre du contrat, qui n'a pas été reconduit.

Une seconde dimension importante à prendre en compte est

celle de la **structure sociale**. Il existe certes des données permettant de rendre plus objectif un diagnostic : taille des familles, revenu moyen, répartition des revenus et des inégalités, pourcentage de ménages vivant sous le seuil de pauvreté... Ces données sont primordiales pour définir quel type de service pourra être fourni, et font l'objet d'une attention plus soutenue aujourd'hui<sup>5</sup>. Mais il est également nécessaire de considérer les représentations qui redéfinissent, notamment dans les discours, la structure sociale, et en particulier le discours porté sur les plus pauvres. L'idée que « les pauvres ne peuvent pas payer » est encore très présente dans les esprits, conduisant par exemple à exclure de fait des stratégies publiques -et sans cynisme apparent- les zones considérées comme non-solvables, et à les reléguer dans la sphère de l'informalité<sup>6</sup>. Or l'expérience montre la faculté des populations pauvres à s'organiser et à innover de manière adaptée au contexte qu'elles vivent, et leur capacité à mobiliser seules les ressources nécessaires à ces projets.



<sup>2</sup> Voir la contribution de \*Daniel TAPIN, *Essai de définition de la notion de contractualisation pour les services publics*

<sup>3</sup> \*Aymeric BLANC, *Une approche sociologique et politique des contrats de partenariat public-privé*

<sup>4</sup> \*Aymeric BLANC, *Une approche sociologique...*

<sup>5</sup> Par exemple, sous l'angle de l'étude de la demande solvable des plus défavorisés. \*Marc VEZINA & Louis LHOPITAL, *Approche économique de l'accès des plus pauvres aux services essentiels*

<sup>6</sup> \*Alexandre BRAILOWSKY, *L'ingénierie sociétale, composante préalable à la pérennité des projets de développement*. Il caractérise l'attitude des responsables publics devant l'énoncé d'une ambition de service universel comme de l'incrédulité.

## LE CADRE POLITIQUE ET SA PRATIQUE.

Le cadre institutionnel n'est pas le fruit du hasard, il est le résultat d'une histoire, de traditions locales et d'hybridation avec des expériences extérieures. Pour les services essentiels, **la nature et la qualité de la régulation sont les principaux critères d'efficacité**. Du point de vue politique, la régulation consiste en la conception et l'application de règles destinées à orienter les acteurs, de manière plus ou moins contraignante, et à régler les conflits entre eux lorsque le système se révèle incomplet ou imprécis<sup>7</sup>. La régulation peut se résumer à deux questions centrales : qui signe les contrats, et qui les contrôle ? Il est évident que les préoccupations d'un Etat ne sont pas les mêmes que celles d'une municipalité, ou que le contrôle ne s'effectuera pas de manière identique selon que celui qui signe est aussi celui qui contrôle, ou que cette mission revienne à une tierce autorité. Il faut en outre tenir compte des temporalités : lorsqu'une réforme se met en place, elle fait émerger de nouveaux acteurs, dont l'un des buts sera d'asseoir leur légitimité par rapport aux acteurs historiques. La mise en œuvre des politiques de décentralisation<sup>8</sup> ou la création d'un régulateur indépendant<sup>9</sup> peuvent par exemple entraîner une distorsion des équilibres institutionnels formels en fonction des stratégies de pouvoir des acteurs.

Le jeu politique des acteurs est en partie déterminé par les ressources dont ils disposent. Des alliances émergent sur la base d'intérêts complémentaires ou convergents, selon ce que chacun peut apporter. Loin d'une vision pacifiée et désintéressée, **la mobilisation politique est avant tout affaire de défense des intérêts**, ce qu'il faut intégrer et non éluder. Il n'est ainsi pas rare de voir des mesures en faveur des populations défavorisées rencontrer l'opposition de la classe politique, ce qui demeure incompréhensible, si le lien entre électorat et élus n'est pas fait. Plusieurs cas illustrent le refus des classes moyennes (disposant des services, et à ce titre principaux contributeurs) de supporter des charges nouvelles de solidarité. Elles parviennent à trouver un relais parmi les élus<sup>10</sup>, alors que les couches socialement défavorisées sont traditionnellement sous-représentées. De manière moins avouable, « *le maintien d'un réservoir d'exclusion sociale exploitable lors des périodes de tension* »<sup>11</sup> peut également constituer une tentation dans certains contextes. Les services essentiels, avec leur charge de symboles, sont des terrains particulièrement fertiles pour le discours politique, et il est parfois nécessaire d'être en mesure de décrypter, sous les messages affichés, les intentions réelles des acteurs.

Les services essentiels entretiennent également un lien majeur avec **la conscience et l'exercice de la citoyenneté** : « *Les réseaux qui permettent l'accès aux services sont bien plus que des canalisations. Ils relient, invisibles, l'ensemble des citoyens à la communauté nationale* »<sup>12</sup>. Le nonaccès

aux services est aussi une non-participation aux décisions publiques qui en relèvent. Comme l'a dit un responsable opérationnel, « *recevoir une facture c'est déjà une intégration dans la citoyenneté* »<sup>13</sup>. Tous les droits relatifs à la qualité d' « usager » ne s'acquiescent qu'avec le contrat d'abonnement. Régularité de l'occupation foncière et accès aux services sont ici souvent complémentaires : l'absence d'un titre de propriété est souvent une barrière insurmontable pour instruire une demande de raccordement au service « officiel », et contraint les occupants à l'informalité. L'accès aux services, au-delà de l'avantage matériel qu'ils procurent, peut donc se vivre aussi comme une lutte pour la reconnaissance de l'appartenance à la communauté urbaine.



## LES CAPACITÉS ADMINISTRATIVES.

Indissociable de la structure matérielle des villes, la structure administrative constitue le rouage de la mise en œuvre des politiques. Le niveau de **maîtrise de l'urbanisation**, corrélé au niveau de formation des acteurs administratifs et aux outils dont ils disposent, va influencer directement la capacité à rendre des services adaptés aux populations. Il faut souligner ici que maîtrise de l'urbanisation ne signifie pas contrôle autoritaire du peuplement : les villes d'aujourd'hui ont peu à voir avec la cité idéale, et l'enjeu est bien davantage d'encadrer leur dynamisme naturel et nécessaire, en négociant leur développement de manière réaliste<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> \*Glossaire de la contractualisation

<sup>8</sup> \*Jean-Marie TETART, *La contractualisation, un processus politique de vision partagée*

<sup>9</sup> \*Alexandre BRAILOWSKY, & Sarah BOTTON, *Adapter l'offre à la demande dans les pays émergents : vers une logique de processus*

<sup>10</sup> \*Alexandre BRAILOWSKY & Sarah BOTTON, *Adapter l'offre à la demande...* Egalement, Francis LEBORGNE (avril 2006), « La privatisation de l'eau au Mali », *Annales des Mines*, pp 45-58

<sup>11</sup> \*Alexandre BRAILOWSKY, *L'ingénierie sociétale...*

<sup>12</sup> \*Alexandre BRAILOWSKY, & Sarah BOTTON, *Adapter l'offre à la demande...*

<sup>13</sup> \*Sarah BOTTON, *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés. Une responsabilité sociale en partage*, thèse de doctorat, UMLV-LATTS, 2005, p 230

<sup>14</sup> \*Louis LHOPITAL, *L'aménagement des villes et les services essentiels*

Le degré de maîtrise s'exprime principalement à travers trois dimensions de nature institutionnelle. La première considère la capacité à planifier le développement urbain, et donc à définir une trame urbaine compatible avec les exigences techniques des services essentiels. L'urbanisation spontanée de zones inaccessibles, souvent par des populations défavorisées, pose de réelles questions de faisabilité des projets. La seconde dimension concerne le niveau de légalité de l'occupation foncière. Des titres réguliers, ou régularisés, constituent la pierre angulaire de systèmes techniques comme l'adressage, qui permet ensuite de mettre en place la contribution fiscale et de donner les moyens de réaliser les services. La troisième dimension est celle de la capacité de contrôle, et donc l'existence d'une administration adéquate en nombre et en moyens, qui permettra de rendre effectifs la réglementation (par exemple, en terme d'assainissement des eaux usées et de dépôt des déchets ménagers) le recouvrement des taxes dues.

**La démarche de contractualisation implique donc la compréhension fine des ressorts culturels, politiques, institutionnels, sociaux et urbains de chaque contexte d'action, afin de prévoir l'acceptabilité de toute action ultérieure, d'anticiper les positions et les comportements des différents acteurs, et si besoin de susciter leur remise en cause.**

## **B. CLARIFIER LES FRONTIÈRES DES SERVICES ESSENTIELS.**

### **LA CARTOGRAPHIE DES ACTEURS ET DES INTÉRÊTS.**

La gestion des services essentiels implique, dans les faits, un nombre d'acteurs bien plus grand que celui considéré comme formellement « autorisé » à y participer. Si les usagers sont encore peu pris en compte, alors que de leur adhésion découle le bon fonctionnement des services, il en existe beaucoup d'autres qui sont, au mieux, ignorés<sup>15</sup>. C'est généralement en période de crise ou dans les situations de défaillance que leurs rôles réels apparaissent dans toute leur importance. Et dans un contexte où les ressources sont rares, et où le coût des échecs condamne de fait toute possibilité d'action corrective à court terme, la participation effective des acteurs partageant cette « communauté d'intérêt » autour des services essentiels peut « *permettre d'éviter la mise en œuvre d'interventions inappropriées ne cadrant pas avec les réalités du terrain* »<sup>16</sup>.

L'identification précise des parties prenantes procure donc des avantages nombreux : elle permet d'anticiper les éventuelles erreurs d'interprétation de la réalité et les résistances à attendre, elle élargit les possibilités et les combinaisons du jeu coopératif, et surtout apporte un surcroît de responsabilisation des acteurs : **le droit à participer trouve sa contrepartie dans une obligation de coopérer**. La cartographie qui résulte de la définition du périmètre d'acteurs doit chercher à faire

apparaître la nature et l'étendue des responsabilités revendiquées ou attribuées à chacun, ainsi que les intérêts et les motivations propres. Il s'agit d'une étape particulièrement essentielle, dans la mesure où elle va déterminer les bases du dialogue à engager entre les acteurs et l'identification des dénominateurs communs, compatibles avec les intérêts de tous. C'est là le travail du politique au sens noble, requérant une part d'altruisme, visant à rechercher ce qui réunit les parties prenantes, autour de l'intérêt général, au lieu de pointer ce qui est de nature à diviser.



### **L'IDENTIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES ET LA RÉPARTITION DES COÛTS.**

Les usagers des services essentiels, s'ils en sont les bénéficiaires directs, ne sont pas les seuls à profiter des avantages procurés par ces services. Ils contribuent à la **production d'autres biens collectifs** : santé publique, préservation de l'environnement et lutte contre le réchauffement climatique, attractivité économique des territoires (et ses retombées en termes d'emplois et de fiscalité), cohésion sociale... dont les impacts positifs sont socialisés, et qui peuvent en faire sentir leurs effets à différentes échelles géographiques. Il est en définitive toujours rentable, pour une société dans son ensemble, de se préoccuper du sort de ceux qui, individuellement, ne peuvent subvenir à la totalité de leurs besoins.

L'identification de l'ensemble des bénéficiaires est le point de départ d'une **réflexion visant à ne pas faire peser les coûts uniquement sur les usagers, et notamment les plus défavorisés** pour qui l'accès reste à réaliser, mais à les répartir au plus juste des services réels rendus, en allant chercher les ressources indispensables au développement équilibré des services. L'application du principe pollueur-

<sup>15</sup> A titre d'exemple, les opérateurs privés informels alimentant 23% de la population des zones périurbaines en eau potable à Maputo (Mozambique) n'ont vu leur rôle reconnu officiellement par les autorités municipales qu'en 2006. \*Aymeric BLANC, *Les petits opérateurs privés de l'approvisionnement en eau à Maputo*

<sup>16</sup> \*Olivier MOURAREAU, *Gouvernance urbaine et gouvernance des services*

payeur, tout comme la mise en place de circuits fiscaux et tarifaires complémentaires pour le financement des services, relève de cette mise en perspective globale des services essentiels<sup>17</sup>. Dans une certaine mesure, l'aide publique au développement, ou encore l'émergence de marchés internationaux de quotas de CO<sub>2</sub><sup>18</sup>, s'inscrivent également dans cette logique. Le financement des services essentiels reposera, dans la très grande majorité des cas, sur une répartition évolutive et négociée des charges, incluant plusieurs échelles (locale, nationale, voire internationale). Cette répartition s'opère d'une part entre les différents usagers, selon la capacité à contribuer de chacun, et d'autre part entre les usagers et les contribuables, que ce soient les ménages ou les producteurs économiques.

### LE PÉRIMÈTRE DES TERRITOIRES PERTINENTS.

Alors qu'un service essentiel peut paraître relativement circonscrit géographiquement, l'identification des acteurs et des circuits économiques montrent qu'il n'en est rien. La nature est régie également par ses propres logiques : gérer globalement le cycle de l'eau implique par exemple de l'appréhender au niveau des bassins versants. Il faut ajouter à cela la distribution territoriale des responsabilités entre les différents niveaux d'administration publique : d'une part les responsabilités exercées au niveau national ont besoin d'être articulées avec les responsabilités locales, selon le principe de subsidiarité ; d'autre part, entre entités locales, les découpages administratifs doivent pouvoir être dépassés pour éviter la fragmentation contre-productive des services. Les logiques techniques, elles aussi, sont loin de pouvoir être cernées avec simplicité. Si la collecte des déchets peut par exemple s'envisager dans une logique de proximité, le traitement des déchets collectés est davantage sensible aux économies d'échelle favorisant les intégrations territoriales. Les spécificités sectorielles sont donc importantes. En outre, « *qui dit taille optimale de l'exploitation ne dit pas taille optimale de certaines fonctions* »<sup>19</sup>. Plus leur degré de spécialisation est poussé, plus la maille territoriale aura tendance à s'élargir : ce peut être le cas des fonctions d'entretien nécessitant des équipements sophistiqués. La **recherche d'une entité territoriale de base cohérente pour l'organisation des services et pour la participation des acteurs** est ainsi d'une grande complexité, mais s'avère indispensable.

La question de l'intégration territoriale soulève également celle de la gouvernance urbaine<sup>20</sup>. L'urbanisation, les activités humaines et le développement des réseaux urbains se jouent des frontières administratives établies et font émerger des enjeux dont **le traitement requiert une prise en charge au niveau de l'agglomération**. Que ce soit dans le cadre d'une structure formelle de type intercommunalité, ou par le biais de mécanismes de concertation plus souples, l'adéquation entre la structure réelle des interactions et la

structure de gouvernance contribue à l'émergence « *d'une vision stratégique commune des priorités de développement* »<sup>21</sup> et permet notamment de solliciter les solidarités financières indispensables à la desserte équilibrée et équitable d'un territoire vécu comme homogène.



La démarche de contractualisation commence par définir le périmètre de la communauté d'intérêts, que ce soit en termes d'acteurs à impliquer, de contributions financières à répartir et de territoire à organiser. Cette définition ne peut être l'œuvre d'une expertise externe mais d'une réflexion partagée à laquelle ont pris part ceux qui ont vocation à s'y associer. La contractualisation est un processus de construction d'un projet.

### C. SUSCITER UN DIAGNOSTIC ET UNE VISION PARTAGÉE DES FINALITÉS.

#### LE DIALOGUE POUR MÉTHODE.

Le passé constitue une leçon d'humilité et invite à reconnaître qu'aucun acteur n'a le monopole des solutions définitives, et qu'il n'existe pas de solution-miracle mais une « démarche à tâtons » faite d'essais, d'erreurs et d'ajustements. Le développement des services essentiels doit se concevoir comme un itinéraire, une construction progressive, où les équilibres provisoires sont recherchés et actualisés en commun.

<sup>17</sup> \*Vincent LE BLAN & Cédric LE BRIS, *Une vision globale du territoire économique des services essentiels*

<sup>18</sup> \*Dominique HERON, *Des gains économiques et environnementaux partagés grâce au PPP*

<sup>19</sup> \*Pierre VAN DE VYVER, *La gestion patrimoniale : organiser les acteurs autour d'une vision à long terme*

<sup>20</sup> \*Olivier MOURAREAU, *Gouvernance urbaine...*

<sup>21</sup> \*Amara OUEGHI, *Métropolisation et gestion des services essentiels : enjeux et perspectives*



L'existence d'un **dialogue pérenne entre tous les acteurs** est ainsi essentielle pour obtenir et maintenir un degré élevé de cohésion et de coordination entre tous les acteurs. Le dialogue doit par ailleurs être compris comme un moyen pour parvenir à un résultat : il est le support de la négociation collective, il est un outil pour assurer une coproduction des services, il est l'étape préalable qui permettra d'aboutir à la formalisation d'accords de partenariat utilisant divers moyens : « *il n'est pas rare que certains documents empruntent plus du domaine relationnel que du domaine de l'opposabilité juridique ; que les engagements souscrits ne soient pas assortis de sanctions et que l'une des parties au contrat dispose du pouvoir de réformer la règle du jeu de la contractualisation* »<sup>22</sup>.



Pour se révéler efficace, **le dialogue multi-acteurs doit être fondé sur plusieurs principes**<sup>23</sup>. N'étant pas une tendance « naturelle » des acteurs, le dialogue a besoin généralement d'être suscité, c'est-à-dire qu'un acteur prenne l'initiative d'interpeller les autres. Le dialogue ne peut néanmoins être forcé, et les parties prenantes ne peuvent être contraintes de s'y engager. Ceci met encore en évidence l'attention qu'il faut porter à l'identification des intérêts de chacun des acteurs. De même, le dialogue ne peut se résoudre que par le consensus, y compris dans les cas où il y aurait au moins « accord sur les désaccords » : aucun acteur ne peut être contraint à accepter une stratégie pour laquelle il ne souhaite pas voir sa responsabilité engagée. Le dialogue est donc conduit également dans une perspective opérationnelle : les accords obtenus doivent avoir valeur d'engagement à mener à bien une « *stratégie concertée d'intervention [...] permettant une amélioration visible et rapide des pratiques, et aussi sur des perspectives d'actions à moyen et long terme* »<sup>24</sup>. Pour produire ses effets, il doit par ailleurs être durable et permettre ainsi les ajustements de long terme. Il favorise

aussi la formation et la mémoire collectives des acteurs, qui montent ensemble en compétence, ce qui permet d'éviter les déséquilibres en matière de maîtrise des savoirs et connaissances. Enfin, il est souhaitable qu'il soit mis en place à plusieurs niveaux de territoire, car les objets d'un dialogue au niveau national sont d'une nature différente, de même que les acteurs impliqués, d'un dialogue ouvert au niveau local.

#### **LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ACTION COMMUNE.**

Le dialogue multi-acteurs permet de confronter les valeurs et les finalités poursuivies par chacun des acteurs, en vue de la « *reformulation collective d'une vision globale des enjeux et objectifs, posant les bases d'une dynamique de changement* »<sup>25</sup>. Cette vision globale, qui consiste à réunir la diversité des situations et l'unité des problèmes, à agréger de proche en proche les problèmes locaux et à inscrire l'action quotidienne dans une perspective de long terme<sup>26</sup>, découle de la consolidation de **principes généraux qui seront partagés par l'ensemble des acteurs** et constitueront le dénominateur commun de toute action. Ces principes sont bien entendu à définir au cas par cas. Ils ne peuvent toutefois s'éloigner de certaines recommandations qui ont été identifiées au niveau international par ONU-Habitat<sup>27</sup> : principe d'accès garanti pour tous, et principe de progressivité dans les modalités d'accès ; principe de respect des droits de chacun des acteurs, et principe de respect par chacun de ses obligations ; principe de solidarité entre les populations et les usagers, notamment pour ce qui concerne le financement, et principe d'équité de la contribution de chacun ; principe d'urgence à court terme, pour les populations non desservies, et principe de durabilité environnementale notamment des services, dans la perspective des générations futures... Ce sont les conditions du consensus, et celles de la mise en œuvre de ces principes, qui doivent permettre de donner un contenu concret et spécifiques selon les contextes particuliers.

Il est possible de compléter ces principes de fonds par des principes d'action, qui viendront **encadrer les modalités de la coopération entre les acteurs**. Ceux de l'intérêt d'un dialogue et des modalités de son fonctionnement sont sans doute les premiers, de même que le droit reconnu à tous les acteurs impliqués d'une manière ou d'une autre à y participer et à voir son opinion prise en compte : l'adhésion est bien meilleure lorsque les acteurs participent à l'élaboration des règles du jeu. La notion d'évaluation pluraliste est également à mettre en avant : accepter, dans une perspective constructive, le point de vue critique des partenaires favorise le processus d'apprentissage et d'itération nécessaire vers des actions appropriées au contexte. Enfin, le principe du partage de l'information essentielle se révèle indispensable pour assurer un dialogue équilibré entre les parties, ce qui suppose aussi un consensus sur le niveau d'information adapté à mettre en commun.

<sup>22</sup> \*Daniel TAPIN, *Essai de définition...*

<sup>23</sup> \*Jean-Marie TETART & Cédric LE BRIS, *Le Quadrilogue du Togo pour construire une vision partagée des enjeux*

<sup>24</sup> \*Christophe LE JALLE & Félix ADEGNIKA, *Stratégies municipales concertées, un outil pour améliorer l'accès de tous*

<sup>25</sup> \*Jean-Marie TETART, *La contractualisation...*

<sup>26</sup> \*Olivier MOURAREAU, *Gouvernance urbaine...*

<sup>27</sup> \*Jean-Yves BARCELO, *L'accès aux services de base, une question de gouvernance équilibrée*

## LA RÉPARTITION DES RÔLES ET RESPONSABILITÉS.

Les prérogatives de chacun des acteurs peuvent être déterminées par la loi, comme c'est le cas des autorités publiques ; elles peuvent être définies dans le cadre de contrats, avec des opérateurs ou les bailleurs internationaux par exemple ; elles peuvent aussi résulter des initiatives propres, à l'image d'entrepreneurs du secteur privé ou d'ONG. La phase de dialogue doit permettre de clarifier ce que chacun entend par ses responsabilités, et d'améliorer leur répartition. A ce titre, il est essentiel de **distinguer ce qui relève de la maîtrise organisationnelle des services et de leur maîtrise opérationnelle**<sup>28</sup>. Les premières sont nécessairement des responsabilités exercées par les autorités publiques (l'Etat et les collectivités locales, mais aussi ceux qui peuvent être rendus dépositaires par la loi des prérogatives publiques, comme c'est le cas dans certains pays avec les communautés d'habitants) qui doivent s'entendre sur le cadre de réglementation et de régulation des services, sur les mécanismes de financement et de solidarité à mettre en place, sur les modalités de contrôle qu'il convient d'instaurer, sur le partage et la protection des ressources qu'il faut réaliser. La maîtrise opérationnelle s'inscrit ensuite dans ce cadre, et s'attache à la mise à disposition des services à la population de la manière la plus efficace et la plus durable possible : il s'agit typiquement de responsabilités exercées par les services techniques publics, par les entreprises publiques ou privées, voire par des ONG intervenant dans la production des services.

De manière plus fine, **les responsabilités doivent s'exercer de manière partagée ou participative**. Les usagers doivent être associés à la définition des services qu'ils vont recevoir pour qu'ils acceptent, notamment, d'en payer le coût. La participation à l'exercice des responsabilités doit également trouver ses limites : les décisions publiques, si elles ont fait place à la consultation, doivent ensuite pouvoir être appliquées. Les bailleurs internationaux ou certaines ONG peuvent apporter leur expertise, voire se substituer momentanément à un acteur défaillant, ce qui implique de leur part de savoir aussi « *maîtriser la phase de substitution puis celle de redistribution des responsabilités et de suppression des dépendances, dès lors que l'on s'accorde sur les objectifs de pérennité et de reproduction à grande échelle* »<sup>29</sup>. Quant au secteur privé, il peut être un réservoir précieux d'innovation et de proposition en termes d'accès des plus démunis<sup>30</sup>, mais il n'a pas vocation à prendre en charge les éléments de politique sociale incombant aux gouvernements nationaux ou locaux. Les responsabilités, mêmes partagées, ne doivent pas être diluées et doivent être bien comprises par chacun.

**La démarche de contractualisation repose en premier lieu sur les principes d'une gouvernance démocratique<sup>31</sup> et participative des services essentiels, associant les**

**acteurs, dans le cadre d'un dialogue pérenne, à l'élaboration d'une vision partagée, fondée sur des principes communs et orientées vers l'action concertée, où chacun est conscient des responsabilités qu'il a à assumer.**



<sup>28</sup> \*Pierre VAN DE VYVER & Cédric LE BRIS, *Quel contractant pour gérer les services essentiels ?*

<sup>29</sup> \*Alexandre BRILLOWSKY, *L'ingénierie sociétale...*

<sup>30</sup> \*Alexandre BRILLOWSKY, & Sarah BOTTON, *Adapter l'offre à la demande...*

<sup>31</sup> Selon la définition proposée dans la stratégie gouvernance de la coopération française, « *Art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs. Il ne s'agit pas seulement d'aider à réformer l'Etat mais aussi d'aider une société à repenser son propre mode de gestion et à définir elle-même un modèle de gouvernance qui corresponde le mieux à ses propres défis* », \*Olivier MOURAREAU, *Gouvernance urbaine...*

## II. LES RELATIONS INTER-ACTEURS DANS LE CADRE DES CONTRATS.

Les contrats doivent être mis en œuvre en adéquation avec les principes à l'origine de la démarche de contractualisation, dont ils sont une partie. L'ingénierie contractuelle, soit l'art de concevoir les contrats, intègre alors aussi la manière dont ils sont conçus, exécutés et contrôlés. Aussi, le contrat -celui que l'on signe ponctuellement- doit-il être considéré non comme l'aboutissement d'une négociation mais comme le point de départ d'un processus d'ajustements permanents (A). Il doit pouvoir s'adapter à la diversité des partenaires possibles, en tenant compte de toute la chaîne de responsabilité (B). Enfin, la démarche de contractualisation implique des acteurs, et notamment des opérateurs des services, une responsabilisation au-delà de ce que couvre le contrat (C).

### A. LE CONTRAT, UN OBJET EN MOUVEMENT ET MALLÉABLE.

#### LA SOUPLASSE DU CADRE CONTRACTUEL.

Le contrat peut être défini comme un engagement juridique négocié, librement consenti, limité dans le temps, et liant au moins deux parties pour la réalisation d'un objectif commun. Il est donc orienté vers un résultat à atteindre, qui doit l'être dans une durée limitée, en principe proportionnelle aux efforts consentis et à l'ampleur des objectifs à atteindre. C'est sur la formalisation des engagements réciproques que se concentrent généralement les efforts, sous l'impulsion d'une tradition juridique visant l'idéal des « contrats complets ». La question se pose à cet égard de la capacité à prévoir l'ensemble des variables qui pourront affecter le déroulement du contrat, notamment dans le cadre de projets de long terme comme le sont ceux relatifs au développement des services essentiels. D'autant plus que certaines se situent hors de portée des parties signataires : quelle validité peuvent avoir les engagements lorsque le contexte socio-économique initial est par exemple complètement bouleversé ? Que faire si les attentes des usagers ont évolué, remettant en cause l'objet du contrat ? A supposer que les termes contractuels restent immuables quel que soit le contexte, quel est l'intérêt pour les services essentiels de s'appuyer sur des partenaires dont la pérennité peut être menacée ? « *Le véritable risque d'un contrat reste qu'il soit rompu et que le service cesse d'être exploité. Le coût*

*collectif d'une pareille situation est très élevé et de loin supérieur aux coûts des dérapages »*<sup>32</sup>. Au contraire d'un cadre qui enferme, **le contrat doit être ainsi considéré comme un équilibre gagnant-gagnant à maintenir** : « *le contrat est un cadre qui indique grossièrement autour de quoi varient les relations, un guide occasionnel en cas de doute, et une norme d'appel ultime lorsque la relation cesse de fonctionner »*<sup>33</sup>. Le meilleur contrat n'est-il pas celui qui s'efface devant une relation de confiance produisant des effets efficaces ?



Dans cette perspective, **le contrat-document doit être vu comme le point de départ d'une relation de long terme qui nécessite d'être complété par des mécanismes d'ajustement** qui vont s'y rattacher et lui permettre de conserver sa fonctionnalité. Il peut, en son sein, intégrer des clauses facilitant le réexamen périodique des objectifs en tenant compte des nouveaux éléments de contexte : la mise en place d'un dialogue loyal entre les parties contractantes représente une solution à moindre coût. Cette possibilité de « respiration » du contrat doit alors s'appuyer aussi sur des postures constructives<sup>34</sup>, c'est-à-dire un état d'esprit des partenaires favorisant la recherche d'un compromis satisfaisant pour tous.

<sup>32</sup> Dominique LORRAIN, « L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains : retours d'expériences », dans *Réalités industrielles - Annales des Mines*, Editions ESKA, août 1999, pp 52-59

<sup>33</sup> Karl N. LLEWELLIN, « What price contract ? An essay in perspective », dans *The Yale Law Journal*, Vol. 40, n°5, mars 1931, pp 704-751

<sup>34</sup> Jan JANSSENS, Claude JAMATI & Mounir ZOUGGARI, *La contractualisation avec les opérateurs d'eau et d'assainissement en Afrique*

Le contrat peut lui-même être placé sous le contrôle d'une tierce partie, à laquelle est conférée la possibilité d'interpréter le contrat en cas de difficulté. La vocation de cette autorité peut être double : d'abord, faire respecter les termes du contrat en cas de manquement par l'une des parties, et appliquer les sanctions appropriées. Le contrat est bien un engagement contraignant, et doit être soumis à la possibilité de sanction pour être crédible. Une seconde mission peut être la conciliation ou l'arbitrage, si les parties en sont d'accord : dans ce cas, l'objectif est de proposer un terrain d'entente potentiel aux parties signataires, selon la maxime « qu'un mauvais arrangement vaut toujours mieux qu'un bon procès ». Enfin, il faut rappeler qu'un contrat ne peut tout dire : il s'inscrit dans « l'épaisseur de la société »<sup>35</sup>, les codes et valeurs de celles-ci, qui vont également orienter son interprétation et son fonctionnement et vont « lubrifier » les relations contractuelles. Une approche compréhensive de la culture, et l'élaboration commune d'une vision partagée, tiennent encore toute leur importance.

### LA CONTRACTUALISATION PAR LES OBJECTIFS.

Un contrat n'est ni bon ni mauvais, il est adapté ou non. La définition des objectifs appropriés constitue sans doute l'étape la plus déterminante pour la suite de l'ingénierie contractuelle. Ils ne peuvent être arrêtés en dehors des considérations sur les facteurs externes : les parties signataires doivent avoir conscience que les moyens qui pourront être mobilisés dépendent de l'environnement dans lequel s'inscrit le contrat, et qu'il convient donc de gérer « l'incontournable étalement dans le temps des objectifs à atteindre »<sup>36</sup>. D'où une nécessité à envisager **une succession de contrats adaptés à des objectifs réalistes et progressifs**, plutôt que d'appliquer des modèles de contrats ambitieux devant permettre la résolution de l'ensemble des problèmes. Dans une situation où les investissements sont insuffisants, les taux d'accès faibles et les usagers peu susceptibles de fournir une contribution adéquate, la mise en mouvement de plusieurs contrats impliquant des partenaires différents (bailleurs internationaux, ONG, assistance technique, comités d'usagers...) sur la base d'objectifs et de temporalités différenciés est sans doute préférable à la recherche d'un seul contrat censé apporter une réponse globale (et finalement incertaine à long terme). Cette progressivité est à décliner également sur le plan technologique, afin de s'adapter, pour un objectif donné, aux capacités des populations à supporter une part raisonnable du coût des services<sup>37</sup>.

A cette approche par les objectifs correspond une **régulation des contrats par des indicateurs de résultats**, compléments « indispensables à la crédibilité de la contractualisation »<sup>38</sup>. Ces indicateurs, dont le choix doit s'envisager dans un cadre partagé, sont à la fois des outils permettant de suivre la concrétisation des engagements et des signaux alertant les partenaires sur un besoin éventuel d'ajustement. Pour être

utiles, ces indicateurs se doivent d'être simples à interpréter, peu nombreux et peu coûteux à produire. Leur rôle va même au-delà du contrat, puisqu'ils constituent aussi un moyen d'information dans le cadre des dialogues inter-acteurs, offrant un retour du terrain de l'impact des stratégies concertées mises en œuvre.



### CONTRACTUALISER AVEC TOUS LES OPÉRATEURS.

Une autorité publique ayant une conscience claire de la répartition des responsabilités entre maîtrise organisationnelle et maîtrise opérationnelle des services doit également avoir une idée précise du service qu'elle attend. **La définition des besoins en amont, dans une perspective d'objectifs à atteindre**, enclenche le processus d'ingénierie contractuelle. La complexité provient de la multiplicité des sens que chacun va accorder au terme de « besoin » : au sein d'une même « autorité publique » peuvent coexister des intérêts divergents entre élus, directeurs financiers, directeurs techniques... Entre impératifs de bonne gestion, recherche de l'excellence technique, souci des plus démunis et préoccupations politiques<sup>39</sup>, l'équilibre est à trouver pour que la formulation des besoins fasse apparaître des objectifs non contradictoires et lisibles. L'association des parties prenantes à cette étape, et notamment des usagers, peut alors favoriser la nécessaire sélection entre toutes les priorités.

<sup>35</sup> Dominique LORRAIN, *op.cit.*

<sup>36</sup> \*Jean-Marie TETART, *La contractualisation...*

<sup>37</sup> \*Christine HEURAU, *L'électrification rurale des pays en développement : le cas du programme « Accès à l'énergie »*

<sup>38</sup> \*Daniel TAPIN, *Recueil contractualisation, Essai de définition...*

<sup>39</sup> \*Pierre VAN DE VYVER & Cédric LE BRIS, *Quel contractant...*

La sélection du contractant engendre également un processus de choix, qui doit être explicite, **que ce choix aboutisse à sélectionner un opérateur public, privé ou même de type associatif ou communautaire**. L'opérateur qui sera retenu doit l'être pour sa capacité à proposer des moyens adaptés aux besoins identifiés. Cette réflexion passe par la conduite d'une évaluation préalable des options disponibles, notamment lorsque l'autorité publique envisage de mettre en place un service technique ou dispose déjà d'équipes internes rendant le service. Elle suppose par ailleurs la possibilité de choisir son contractant : dans le cas de la plupart des pays africains, les municipalités n'ont d'autre choix que l'opérateur public national, y compris si celui-ci est défaillant et ne sera pas en mesure de mener des actions sur leur territoire. Quel que soit le cas de figure, la contractualisation, sous des formes adaptées selon le type d'opérateur, apporte un supplément de maîtrise sur les services essentiels pour l'autorité publique juridiquement en charge d'en assurer l'organisation. Qu'il s'agisse de contrats d'objectifs, de plans stratégiques de planification avec les opérateurs publics<sup>40</sup>, ou de contrats issus d'une procédure de mise en concurrence avec des opérateurs, le contrat doit spécifier des objectifs, une durée pour les atteindre, des moyens à mobiliser et des mécanismes d'évaluation/sanction pour garantir leur bon achèvement. Enfin, si le prix constitue une donnée importante, il ne doit pas constituer le seul critère de choix entre les options possibles : l'opérateur n'est pas un simple prestataire de service, il est un partenaire engagé sur le long terme pour réussir la mission confiée, et doit partager une « éthique de la responsabilité »<sup>41</sup>.

**La démarche de contractualisation s'appuie sur des contrats permettant de formaliser, sur une durée déterminée, les engagements réciproques pour atteindre les objectifs fixés. Le contrat est avant tout le point de départ d'une relation partenariale de long terme : il doit donc ménager des mécanismes d'ajustement pour s'adapter aux évolutions du contexte. Après une évaluation préalable des possibilités de choix qui s'offrent à elle, l'autorité publique est à l'initiative de la proposition contractuelle, qui doit tendre à s'appliquer à tous les types de partenaires intervenant dans la fourniture des services essentiels, qu'ils soient publics, privés, ou de type associatif.**

## B. LES PARTENAIRES DU PROCESSUS CONTRACTUEL.

### LES USAGERS DANS LE CONTRAT.

Si les usagers sont les principaux bénéficiaires des services, ils n'apparaissent en définitive que lors de l'ultime étape, au moment de la signature du contrat d'abonnement avec l'opérateur. S'il est toujours possible de considérer les autorités publiques comme une forme de représentation des usagers, il est souhaitable de **prévoir les mécanismes directs de leur association à l'ingénierie contractuelle**, au-delà de leur participation à l'élaboration de la vision partagée. On peut distinguer cinq degrés d'intensité variable pour cette association<sup>42</sup> : l'information (transmission de données), la consultation (recueil des points de vue), la concertation (organisation d'un dialogue), la délibération (participation à une décision collective) et la production (prise directe de responsabilités<sup>43</sup>). Cette participation peut pour partie être organisée au niveau du service par les autorités publiques ou les opérateurs, au travers de comités d'usagers, de débats publics, de dispositifs permettant de recueillir les plaintes. Elle peut reposer également sur des dispositifs extérieurs permettant des initiatives spontanées : possibilité de recourir à la justice en cas de litige, tribune d'opinion dans la presse, manifestations de rues... qui pourront servir de déclencheurs à l'ajustement du dialogue entre parties prenantes. L'intervention des usagers est tout particulièrement primordiale aux étapes de la définition des objectifs et des formes et niveaux de service qui seront rendus, de leur évolution, de l'évaluation des services et de l'identification des mesures correctives à mettre en œuvre. Les comportements déviants des usagers (non respect des obligations d'entretien, auto-exclusion du service collectif au profit de solutions individuelles...) peuvent aussi être analysés comme une forme inversée de participation, le fait de ne plus vouloir jouer le jeu étant un signal à prendre attentivement en compte.

<sup>40</sup> \*Jan JANSSENS, Claude JAMATI & Mounir ZOUGGARI, *La contractualisation...*

<sup>41</sup> \*Dominique HERON, *La régulation de long terme des partenariats public-privé : une éthique de la responsabilité ?*

<sup>42</sup> \*Marie-Joëlle KODJOVI, *Le rôle de la participation des usagers-citoyens dans la gestion des services essentiels*

<sup>43</sup> \*Sur ce thème, voir \*Alexandre BRAILOWSKY, *L'ingénierie sociétale...*

Rechercher à mettre les usagers au centre des contrats, alors qu'ils n'en sont pas signataires, implique donc un effort de la part de l'ensemble des partenaires. Se pose alors souvent les **questions de l'identité des usagers et de leurs modalités de représentation**. Susciter l'émergence de structures représentatives fait courir aux partenaires qui en seraient à l'initiative des risques de critiques, bien qu'il puisse s'agir d'une manière de provoquer chez les usagers l'intérêt d'une action collective. En outre, les usagers ne sont pas une catégorie homogène, et il peut exister des divergences d'intérêts et d'objectifs entre usagers vivant des situations différentes : une association de consommateurs, représentant des usagers déjà desservis, ne partagera pas nécessairement les vues d'une association de riverains subissant des nuisances liées au service, ou d'une association de quartier plaidant pour l'extension du service à ses membres<sup>44</sup>. Enfin les registres de préoccupations ne sont pas forcément identiques : l'utilisateur est aussi un citoyen, dont les « *préoccupations d'environnement, de cohésion sociale, de tarifs acceptables, de gestion démocratique, de pression fiscale mais aussi de partage de l'espace* »<sup>45</sup>, se projettent dans un horizon temporel différent de celui de l'utilisateur.

#### LA PARTICIPATION DES ACTEURS PRIVÉS.

Un certain nombre d'acteurs ont cru établir une relation entre la contractualisation et la privatisation des services essentiels, « *en voyant dans le recours aux techniques contractuelles l'irruption préméditée et obligatoire du secteur privé* »<sup>46</sup>. Cette lecture a été une source de graves préjudices, et d'abord aux populations qui ont pu bénéficier des avancées sociales dans le cadre de programmes innovants mis en place par des opérateurs privés<sup>47</sup>. L'incompatibilité présumée entre service public et secteur privé a servi de fait dans de nombreux cas à éviter la remise en cause de positions servant les intérêts d'un petit nombre, en privant de légitimité l'examen de toute alternative. Elle a conduit également à négliger un secteur privé informel mais dynamique, proposant des services d'une valeur inestimable à des populations non desservies, mais privant celles-ci des garanties minimales qu'on peut attendre d'un service public. Certaines initiatives commencent pourtant à apparaître pour reconnaître au secteur privé local une place légitime. Par exemple à Maputo, après des années où les petits opérateurs privés informels étaient ignorés, la municipalité a engagé un processus d'intégration de ces fournisseurs en complément de l'activité exercée par l'opérateur principal, dans le but de construire un service public à l'échelle de l'ensemble de la ville<sup>48</sup>. Cette **complémentarité des rôles**, que l'on retrouve entre maîtrise organisationnelle publique et maîtrise opérationnelle, et au sein de la maîtrise opérationnelle, doit constituer la pierre angulaire d'une réflexion pragmatique conduite dans le cadre de l'atteinte des objectifs de l'autorité publique.



Au niveau de la maîtrise opérationnelle, le secteur privé est de nature à **porter des innovations bénéficiant à l'ensemble des partenaires de la démarche de contractualisation**, en y instillant sa logique de résultats. Le contrat est ainsi un élément issu de la pratique privée : son extension à tous les acteurs permet « *de donner une rationalité et une transparence aux relations et engagements* »<sup>49</sup>, y compris entre personnes publiques, où tous sont gagnants. La mise en concurrence des opérateurs, même virtuelle, dans le cadre d'une évaluation préalable des options potentielles, permet d'accroître l'émulation entre eux et assure aux autorités publiques la possibilité d'un choix. Le secteur privé est également un moyen de mutualisation des bonnes pratiques, en mettant à disposition son expérience, comme dans le cas du Gabon où un montage expérimenté dans un autre pays a pu être transposé au bénéfice de l'accès du plus grand nombre<sup>50</sup>. Il peut aussi être source de proposition et introduire des innovations que l'autorité publique n'avait pas imaginées, comme à Alexandrie où la mise en place d'un mécanisme de développement propre a permis de générer des ressources d'investissements non prévues initialement<sup>51</sup>. Mais la contractualisation avec le secteur privé implique aussi d'en reconnaître la spécificité : l'entreprise est soumise à des incitations et contraintes, notamment financières, que les acteurs publics doivent comprendre et savoir utiliser : il existe une « *culture privée* » qui doit être clairement acceptée<sup>52</sup>, car il en va de sa survie.

<sup>44</sup> Graciela SCHNEIER-MADANES, « La construction des catégories du service public dans un pays émergent : les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires », dans Flux, Editions Métropolis, n°44/45, avril 2001, pp 46-64

<sup>45</sup> Pierre VAN DE VYVER, *La gestion patrimoniale...*

<sup>46</sup> Daniel TAPIN, *Essai de définition...*

<sup>47</sup> Alexandre BRAILOWSKY, & Sarah BOTTON, *Adapter l'offre à la demande...*

<sup>48</sup> Aymeric BLANC, *Les petits opérateurs privés...*

<sup>49</sup> Daniel TAPIN, *Essai de définition...*

<sup>50</sup> Dominique HERON, *La régulation de long terme...*

<sup>51</sup> Dominique HERON, *Des gains économiques...*

<sup>52</sup> Sur les différences d'interprétation lors de la redistribution de dividendes, voir Aymeric BLANC, *Approche sociologique...*

## LA CHAÎNE DE CONTRATS ET LES PARTENAIRES « CACHÉS ».

La signature d'un contrat entre une autorité publique et un opérateur enclenche une « cascade » de sous-contracts qui vont par exemple concerner, selon les montages contractuels, des sociétés de patrimoine, des banques, des bailleurs de fonds, des fournisseurs, des ONG spécialisées, d'autres autorités publiques apportant une contribution financière... mais aussi les syndicats de travailleurs pour ce qui relève des contrats de travail, ou les associations d'usagers lors de la mise au point des contrats d'abonnement<sup>53</sup>. C'est à ce titre qu'une implication de ces partenaires, dès le départ, au sujet des objectifs communs et des principes partagés, s'avère indispensable puisqu'ils auront à assumer des responsabilités partielles. Le contrat « principal » avec l'opérateur repose donc sur une évaluation indirecte de **la capacité à s'engager de l'ensemble des « maillons de la chaîne » contractuelle**. Par ailleurs, « *la modification d'un contrat peut nécessiter l'ajustement d'autres contrats ou ententes pour préserver la cohérence de la gouvernance du secteur concerné* ». La première conséquence est que, par exemple, la négociation collective des salaires, ou le changement des normes réglementaires de construction, a des conséquences sur les prix payés par les usagers. La seconde est qu'une décision de modification dans le contrat principal ne peut produire pleinement ses effets qu'une fois toute la chaîne contractuelle ajustée.

**La démarche de contractualisation demande que l'autorité publique considère l'ensemble des partenaires potentiels à l'aune de leur capacité à répondre au mieux à ses besoins, dans une logique de résultats. Ces partenaires peuvent dépendre indirectement du contrat principal, et leurs positions doivent alors être anticipées. Les usagers, principaux bénéficiaires et pourtant non signataires, doivent pouvoir être associés à la préparation et à l'évaluation du processus contractuel au travers de mécanismes appropriés.**



## C. LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DE L'OPÉRATEUR DE SERVICE.

### UN ACTEUR DE LA VIE ÉCONOMIQUE.

Les services essentiels représentent des secteurs économiques majeurs dans tous les pays, par l'activité qu'ils rendent directement tout autant que par celle qu'ils génèrent indirectement dans le cadre de la chaîne des contrats. En tant que services de proximité, ils comptent parmi les **activités traditionnellement pourvoyeuses d'emplois, en nombre et surtout en qualité**. Les services essentiels, de manière très répandue dans le monde, incarnent une vision positive de la société, solidaire, équitable et progressiste, qui rejait sur les personnels qui les produisent : il y aurait une trop grande contradiction entre les valeurs portées par ces services et, par exemple, des conditions de travail indécentes. L'opérateur de service est dépositaire de cette image, sa responsabilité à l'égard de son personnel s'étend au-delà des strictes stipulations contractuelles. Ainsi, il n'est ainsi pas rare de constater que les opérateurs de services essentiels se retrouvent à la pointe en termes de management et de politique sociale interne, avec des standards supérieurs à ceux admis localement<sup>54</sup>. Dans bon nombre de pays, ils participent également activement à la formation professionnelle et à la recherche universitaire, par le biais de partenariats scientifiques ou par la création d'écoles spécialisées.

Les services essentiels sont également les **soutiens de pans entiers de l'économie** : quelles sont les activités qui peuvent aujourd'hui se dispenser d'eau, d'électricité, de transports, de télécommunications ? Ils exercent donc une responsabilité directe pour la création globale de richesse, d'emplois et de revenus. A la différence d'autres activités économiques, le coût collectif potentiel de la défaillance des services essentiels implique de la part des opérateurs des dépenses importantes en termes de sécurité des infrastructures et des approvisionnements, ou de capacités additionnelles mobilisables. Ils peuvent enfin favoriser la réallocation de ressources en générant des économies substantielles, dans le cadre par exemple de programme de réduction des consommations énergétiques<sup>55</sup>, ou contribuer directement, par les sous-produits qu'ils valorisent, à la compétitivité de secteurs traditionnels, à l'image du recyclage agricole des produits organiques de la collecte des déchets<sup>56</sup>.

### UN ACTEUR DE LA DEMANDE SOCIALE.

L'opérateur, qu'il soit public, privé ou de type associatif, **partage une responsabilité avec les autorités publiques à l'égard de l'accès des populations défavorisées, bien qu'elle s'exerce de manière différente**. A la condition d'être soutenu par les autorités publiques, il doit être en mesure de proposer « une tarification juste associée à des choix technologiques pertinents »<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Voir par exemple \*Jan JANSSENS, Claude JAMATI & Mounir ZOUGGARI, *La contractualisation...* ; \*Christine HEURAU, *L'électrification rurale...*

<sup>54</sup> \*Dominique HERON, *La régulation de long terme...*

<sup>55</sup> \*Dominique HERON, *L'éclairage public au service du développement et de l'urbanisation durables*

<sup>56</sup> \*Dominique HERON, *Des gains économiques...*

<sup>57</sup> \*Christine HEURAU, *L'électrification rurale...*

De ce point de vue, le secteur informel offre des exemples innombrables de la créativité possible pour fournir un service abordable. Du côté des opérateurs plus institutionnels, des résultats également impressionnants ont été atteints à moindre coût : des sociétés énergétiques de services décentralisés au Mali, au Maroc et en Afrique du Sud ont permis de desservir à partir de systèmes basiques près de 300 000 personnes en quelques années<sup>58</sup> ; à Buenos Aires, plus de 500 000 personnes ont été connectées à l'eau grâce à une répartition des tâches et des charges entre collectivités, opérateurs et habitants<sup>59</sup>. En Haïti, une coopération entre ONG, opérateur public, bailleurs et comités d'usagers a permis de réaliser la desserte de 500 000 personnes en l'espace de quatre ans<sup>60</sup>. Ces expériences démontrent que les opérateurs, qui chaque fois ont été à l'initiative, ont les capacités techniques et financières de mener à bien des projets ciblés sur des populations défavorisées, à condition de bénéficier des soutiens nécessaires et des partenariats adéquats. Encore faut-il accepter de s'éloigner -au moins momentanément- de « *l'offre intégrée homogène de l'idéal infrastructurel moderne' des pays développés* »<sup>61</sup>, qui sert souvent de référence universelle malgré son caractère très localisé et finalement peu répandu, et parvenir à réintroduire une certaine régulation de cette offre hétérogène.

Pour leur réalisation, ces programmes reposent sur une **participation active des usagers que l'opérateur a la responsabilité d'accompagner**. La première responsabilité des opérateurs à leur égard est, paradoxalement, de leur apporter des informations leur permettant de maîtriser leur consommation : on mesure bien là l'éthique particulière des services essentiels par rapport à d'autres activités, puisque l'opérateur se rémunère généralement sur le volume des services rendus. L'opérateur peut également accompagner l'émergence d'une « demande informée » : pour qu'un projet soit mis en œuvre avec l'adhésion des populations, « *il doit y avoir un équilibre entre la valeur économique [des services] pour les usagers, le coût de la prestation des services aux usagers et les prix demandés pour ces services* »<sup>62</sup>. Dans l'exemple de l'assainissement, il faut d'abord que la population soit consciente de la valeur du service, en termes de confort ou de santé publique, pour qu'elle puisse y accorder ensuite une valeur qui doit rester supérieure au prix qui lui sera demandé. Cette phase de prise de conscience, qui est à la fois dans l'intérêt des usagers, de la société et de l'opérateur, relève de la responsabilité de ce dernier, et demande de sa part des savoirs-faires particuliers en matière de communication et de préparation des projets associant les usagers.

### UN ACTEUR DURABLE DANS LA SOCIÉTÉ.

Du fait même de la durée des contrats qu'ils signent, les opérateurs ont vocation à **s'inscrire durablement dans les territoires dans lesquels ils interviennent**. Responsables des services essentiels, ils sont liés avec la société par un

« contrat moral ». Partenaires de l'autorité publique pour fournir un service, ils sont également des partenaires de la société civile pour réaliser des projets dans lesquels leur expérience ou leurs moyens peuvent s'employer. Les opérateurs sont ainsi les soutiens privilégiés des programmes scolaires (sensibilisation à l'environnement...), des activités sportives, des animations culturelles et ludiques, des manifestations artistiques... dans lesquels l'image qu'ils gagnent bénéficie en retour aux services qu'ils rendent.



**Les opérateurs des services essentiels sont bien plus que de simples prestataires de services : parce qu'ils gèrent des services à forte utilité sociale, leurs responsabilités s'étendent au-delà des strictes frontières contractuelles. Acteurs de la vie économique, dépositaires d'un idéal social, et parce qu'ils ont vocation à s'intégrer durablement dans les territoires, leur rôle doit s'envisager dans le cadre d'un partenariat sociétal privilégié avec l'ensemble des parties prenantes.**

<sup>58</sup> \*Christine HEURAU, *L'électrification rurale...*

<sup>59</sup> \*Alexandre BRAILOWSKY & Sarah BOTTON, *Adapter l'offre à la demande...*

<sup>60</sup> \*Alexandre BRAILOWSKY, *L'ingénierie sociétale...*

<sup>61</sup> \*Aymeric BLANC, *Les petits opérateurs privés...*

<sup>62</sup> Sarah BOTTON, *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés. Une responsabilité sociale en partage*, thèse de doctorat, UMLV-LATTS, 2005, p. 229



# CONCLUSION



La démarche de contractualisation est porteuse d'une transformation majeure des rapports entre acteurs de la gestion des services essentiels, et par eux, de l'efficacité des services rendus à la population. Le nombre et la qualité des interdépendances représentent le principal patrimoine de cette méthode, qui doit permettre d'intégrer tous les efforts dans la poursuite d'un objectif commun et partagé par tous. A l'opposé d'un « modèle » qui serait valable en dehors de tout contexte, la démarche de contractualisation offre un itinéraire pour identifier de manière négociée les modalités qui seront jugées les plus adaptées de par l'expérience, les enjeux, les intérêts en présence et les moyens, pour chacune des situations dans lesquelles elle sera mise en œuvre. Le contrat, conçu comme un point de départ d'une relation dynamique dans le temps, donne alors à la contractualisation un cadre souple et malléable pour formaliser les engagements réciproques.

Parce qu'elle repose d'abord sur le dialogue entre les acteurs, la démarche de contractualisation doit être imprégnée de valeurs somme toute insaisissables, inestimables, mais indispensables : ce sont par exemple la confiance entre les partenaires, et la sincérité des rapports ; ce sont aussi le respect des différences et la valeur des engagements. Ce « capital » est sans doute le plus difficile à accumuler, et c'est aussi sans doute le plus complexe à quantifier. L'optimisme que peut apporter la démarche de contractualisation, c'est que plus les valeurs sont partagées, plus le capital s'accroît : c'est alors au domaine du politique de donner l'impulsion nécessaire pour mettre en mouvement les acteurs et les conduire à prendre leurs responsabilités dans la démarche collective.

# BIBLIOGRAPHIE

- **BOTTON Sarah**, *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés. Une responsabilité sociale en partage*, thèse de doctorat, UMLV-LATTS, 2005
- **DAEI, IGD & ISTED**, *Services urbains et développement durable. L'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde*, Rapport de synthèse rédigé par Christophe Defeuilley et Dominique Lorrain, décembre 1999
- **INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE** (Comité pour la Charte des services essentiels), *Gouvernance, partenariat et financement pour les services essentiels*, mars 2006 ([www.fondation-igd.org](http://www.fondation-igd.org))
- **INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE**, *Charte des services essentiels*, version 3.5, janvier 2007 ([www.fondation-igd.org](http://www.fondation-igd.org))
- **LEBORGNE Francis** (avril 2006), « *La privatisation de l'eau au Mali* », *Annales des Mines*, pp 45-58
- **LORRAIN Dominique**, « *L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains : retours d'expériences* », dans *Réalités industrielles - Annales des Mines*, Editions ESKA, août 1999, pp 52-59
- **SCHNEIER-MADANES Graciela**, « *La construction des catégories du service public dans un pays émergent : les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires* », dans *Flux*, Editions Métropolis, n°44/45, avril 2001, pp 46-64
- **VEZINA Marc**, *Services essentiels dans les villes des pays en développement : équité d'accès et desserte des ménages à faible revenu*, Synthèse du rapport du groupe de travail conduit par l'ISTED et le PS-Eau, ISTED, juin 2006

# MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

## Président du groupe de travail :

MARTINAND Claude, Président, Institut de la Gestion Déléguée

## Rapporteurs du groupe de travail :

TETART Jean-Marie, Conseiller du Président, Institut de la Gestion Déléguée  
LE BRIS Cédric, chargé de mission, Institut de la Gestion Déléguée

## Ont participé et contribué au groupe de travail :

BAECHER Cédric, Nomadeis-Veolia Environnement  
BARCELO Jean-Yves, Conseiller régional, ONU-Habitat  
BLANC Aymeric, Economiste, Agence française de Développement  
BOTTON Sarah, sociologue, IDDRI-IRD  
BRAILOWSKY Alexandre, Directeur de programme, Suez-Environnement  
COUTARD Olivier, Directeur du LATTS et chercheur, CNRS  
DUTREIX Nicolas, Nomadeis-Veolia Environnement  
GUIFFANT Pascale, chargée de projet, Suez-Environnement  
HERON Dominique, Directeur de programme, Veolia Environnement  
HERRERA Constance, Doctorante, Ecole Nationale d'Administration Publique du Québec  
HEURAUX Christine, Directrice du pôle Accès à l'énergie, EDF  
JAMATI Claude, Consultant, Institut Banque Mondiale  
JANSSENS Jan, Directeur de programme, Institut Banque Mondiale  
JOST Raymond, Secrétaire général, Secrétariat International de l'eau  
KODJOVI Marie-Joëlle, doctorante-chargée de mission, Institut de la Gestion Déléguée  
LAMBRECHT Stef, Directeur, Protos-Belgique  
LE BLAN Vincent, Délégué général, Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement  
LE JALLE Christophe, Responsable de programme, PS-Eau  
LHOPITAL Louis, chargé de programme ville, ISTED  
LORRAIN Dominique, Directeur de recherches, CNRS  
MOURAREAU Olivier, Architecte et urbaniste de l'Etat, chargé de la gouvernance urbaine, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes  
OUERGHI Amara, Secrétaire régional, Métropolis  
TAPIN Daniel, Avocat à la cour, Emergence consult  
VAN DE VYVER Pierre, Délégué général, Institut de la Gestion Déléguée  
VEZINA Marc, consultant, PS-EAU/ISTED  
ZOUGGARI Mounir, Directeur général adjoint chargé de la stratégie, ONEP

